Der polizeiliche Inhalt der Unfallversicherungsgesetze.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der juristischen Fakultät

an der

Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt

von

Max Pichlmaier

aus Altötting,

Rechtspraktikant am k. Amtsgericht Ansbach.

AGAD. LAUBMANN BIBL

Approbiert am 30. April 1903.

Erlangen 1903.

Druck der Universitäts-Buchdruckerei von E. Th. Jacob.

1 2

Nach R.-V. Art. 4 bildet das Versicherungswesen einen derjenigen Gegenstände, zu deren Regelung neben der Gesetzgebung der Einzelstaaten die des Reiches ermächtigt ist [1]).

Schon bei Eröffnung des Reichstages der vierten Legislaturperiode am 15. Februar 1881 erfolgte die Ankündigung einer umfassenden Versicherungsgesetzgebung zum Zwecke sozialer Reformen.

„Die Hebung sozialer Schäden", so lautete das Programm, „wird nicht ausschließlich auf dem Wege der Repression sozialistischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein. In dieser Beziehung steht die Fürsorge für die Erwerbsunfähigen unter ihnen in erster Linie" [2]).

Zum ersten Male wurde dieses Programm der beabsichtigten Arbeiterversicherungsgesetze in offizieller Form kundgegeben in der denkwürdigen kaiserlichen Eröffnungsrede zum Reichstag der 5. Legislaturperiode am

17. November 1881.

„Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf dem sittlichen Fundamente des christlichen Volkslebens steht", so waren die Schlußworte jener Rede.

Dieser kaiserliche Plan verhieß im Speziellen dann eine allgemeine Versicherung der Arbeiterbevölkerung Deutschlands

1) Rönne, R.V.

2) Piloty, R.U.V.G., Abschnitt I.

gegen die nachteiligen Folgen von Unfall, Krankheit und Invalidität.

Damit wurde einem längst praktisch gefühlten, theoretisch geäußerten Bedürfnis zur Verwirklichung verholfen. Die sich namentlich für die armen und gerade Schicksalsschlägen mehr ausgesetzten und schwerer dadurch betroffenen Klassen gänzlich unzureichend erweisende Privatversicherung war längst schon nicht mehr als geeigneter Weg zu sozialer Hebung der Arbeiterbevölkerung anerkannt. Das Haftpflichtgesetz hatte erst gar die auf dasselbe gesetzten großen Hoffnungen getäuscht, da es für die Unternehmer Unsicherheit und Druck, für die Arbeiter langwierige Prozesse brachte. Die territorialen Armengesetze schließlich vermochten erst recht nicht das Fürsorgebedürfnis zu stillen und dienten dieselben wohl dem Gemeinwesen, nicht aber der bedürftigen Person, sie sollten auch nicht vor Verarmung schützen, sondern vor Untergang.

Die Bundesregierungen kamen zu folgendem Grundgedanken, der der Arbeiterversicherung zur Richtschnur dienen sollte:

Es sollen auf dem Boden des öffentlichen Rechtes (also unter Ausschluß freier Vereinigung — zur Sicherheit, daß die Vorteile der geplanten Arbeiterfürsorge jedem Arbeiter auch wirklich zukämen) unter Anwendung gesetzlichen Zwanges Einrichtungen getroffen werden, wonach den Arbeitern rechtliche (also nicht bloß wie bei den Armengesetzen rechtlich unverfolgbare) Ansprüche auf ausreichende Unterstützung gewährt werden, im Falle sie erkrankten oder durch Unfälle, Invalidität, Alter sie selbst, oder durch ihren Tod ihre Hinterbliebenen hilfsbedürftig würden.

So schied also der Gesichtspunkt der Ausbildung freier Vereinigung, der zuerst in ganz besonderem Maße ins Auge gefaßt war, und auch der Gesichtspunkt der Armenpflege,

namentlich aber eine Weiterbildung des gefürchteten Haftpflichtgesetzes ganz aus.

Man schritt zuerst zum Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes. Jedoch wurde das Krankenversicherungsgesetz zuvor noch beendet unter Annahme einer Zwangsversicherung mit gesetzlicher Fixierung der Ansprüche und Festsetzung einer 13wöchentlichen Unterstützungsdauer, fertig am 15. Juni 1883.

Sofort folgte ein zweiter Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes und ein dritter Entwurf, welcher eine oberste Aufsichtsbehörde im Reichsversicherungsamte schuf, fertig 6. Juni 1884. Ihm folgte am 28. Mai 1885 eine Ausdehnung auf das Landtransportgewerbe, am 5. Mai 1886 ein Reichsgesetz, betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in den landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen, am 11. Juli 1887 das Reichsgesetz, betreffend die Versicherung der bei Bauten beschäftigten Personen und am 13. Juli 1887 das Seeunfallversicherungsgesetz. Am 15. März 1886 trat hiezu ein Reichsgesetz betreffend die Fürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstandes ohne Rücksicht auf deren Pension und Gehalt.

Den Schlußstein dieser formellen Versicherungsgesetzgebung, der deutschen Sozialreform, bildete das Alters- und Invalidenversicherungsgesetz vom 22. Juni 1889.

Eine neue Redaktion erfuhren diese sämtlichen Gesetze im Jahre 1900 nebst manchen Ergänzungen und Verbesserungen.

Alle diese Gesetze haben den einheitlichen Zweck, die Wohlfahrt der arbeitenden Klassen insoferne zu fördern, als ihnen gesetzlich die schweren Schäden, die ihr Beruf und die durch den Beruf herbeigeführten Notfälle des Lebens bringen, gemildert werden sollen, sie auch vor den Gefahren der Armut behütet werden sollen. Alle sozialpolitische Fürsorge ist eine wirtschaftliche, dazu bestimmt, widrige Einflüsse

auf die Wirtschaft eines Menschen auszugleichen, anknüpfend an die Beobachtung, wie schädlich gewisse körperliche Zustände oder Vorgänge auf das Budget einer menschlichen Wirtschaft zu wirken vermögen. Nicht juristische Gründe sind hier die maßgebenden, wie die des Schadenersatzes zum Beispiel, sondern Zweckmäßigkeitsgründe.

Diese rechtliche Natur der Unfallversicherung ist allein schon einer Betrachtung würdig und hat sie auch schon vielfach gefunden.

Ebenso dürfte der Inhalt der Unfallversicherungsgesetze genügendes Interesse bieten zu einer Interpretation, zumal er nicht ein einheitlicher ist. Materielle und formelle Vorschriften zeigen sich neben organisatorischen und streng juristischen. Die Gesetze sind eben Verwaltungsgesetze und die Lehre von der Teilung der Gewalten ist nicht ohne Einfluß geblieben, da sich sogar Vorschriften kriminellen Inhaltes nicht vermissen lassen.

Die verwaltungsrechtliche Natur dieser Gesetze, ihr Wohlfahrtszweck und die Verschiedenheit der in ihnen enthaltenen Vorschriften legen den Gedanken nahe, ob nicht auch ein polizeilicher Inhalt in den Unfallversicherungsgesetzen gegeben sei und dies soll den Gegenstand näherer Erörterung im Folgenden bilden. —

Um die Frage nach dem polizeilichen Inhalt behandeln zu können, ist es nötig, zuvor festzustellen, was man unter Inhalt überhaupt und unter polizeilichem Inhalt im Besonderen zu verstehen hat.

Inhalt im Allgemeinen ist das „Enthaltene", die Summe der Merkmale, die das Ganze bilden. Formell gehören also zum Inhalt die sämtlichen einzelnen enthaltenen Bestimmungen, materiell kann man auch gewisse Bestimmungen als Inhalt besonderer Art bezeichnen.

Der polizeiliche Inhalt ist dann die Gesamtheit jener Festsetzungen, die polizeilichen Charakter haben, bezw. aus denen polizeiliche Befugnisse sich ableiten lassen.

Was ist nun, wird man fragen, „polizeilich". Polizeilich kommt von Polizei. Dieser Begriff hat aber im Laufe der Zeit so viele Wandlungen durchgemacht, bis er die heutige auch noch umstrittene wissenschaftliche Gestalt annahm, daß es nötig ist, sich eingehend mit ihm zu beschäftigen, bevor er im eigentlichen Thema verwertet werden kann.

Das Wort „Polizei" kommt von dem griechischen πολιτεία, einem den alten Griechen wohlvertrauten Begriffe. Der Grieche, auch Aristoteles, Xenophon, versteht darunter das gesamte, geordnete Staatsleben in allen seinen Erscheinungen, Bedürfnissen und Aufgaben. Auch das lateinische politia bedeutet nichts anderes als Staatsverwaltung und Staatsverfassung, während andererseits in Rom auch das, was wir heute Polizei nennen, in der Person der Aedilen und Censoren eine strenge Handhabe hatte.

Im Mittelalter hatte der Begriff Polizei keinen Platz, da überhaupt der Begriff des Staates und damit des Staatsrechtes fehlte.

Die Mitte des 15. Jahrhunderts bringt mit den Humanisten den Ausdruck res politicae herein, stellt ihn aber nur in Gegensatz zu den res ecclesiasticae, während in Frankreich bereits seit Ende des 14. Jahrhunderts police, policia, policité in der Bedeutung von öffentlicher Ordnung, Wohlfahrt und Sittlichkeit erscheint [1]). Res politicae werden also im deutschen Recht dann alle das staatliche Leben betreffenden Angelegenheiten genannt zum Unterschied von den das religiöse Leben betreffenden Angelegenheiten.

---

1) Löning, Lehrbuch d. deutschen Verwaltungsrechts 1884, S. 5.

Die wichtigste nun aller weltlichen Angelegenheiten des Staates war in jener Zeit die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und sah man in einem engeren Sinn in der Polizei auch die staatliche Fürsorge für die öffentliche Sicherheit und den allgemeinen Frieden, welche im Vereine mit der Justiz, durch deren Organe ausgeübt, in die Erscheinung trat. Polizei mußte eben damals Alles decken, was heute als innere Verwaltung bezeichnet wird, wie dies am evidentesten erhellt aus dem vielseitigen Inhalte der Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577. Umfassen doch diese auch die Justiz wegen deren Organen und schließen andere Materien aus, wie Landfrieden und Münzwesen, während Sitten-, Sicherheits- und Gewerbepolizei ziemlich ausführlich behandelt sind. Definitiv scheidet aus dem Polizeibegriff 1648 im westfälischen Frieden die Politik, also die rein auswärtigen Angelegenheiten und die Justiz, so daß jetzt eigentlich erst der reine Begriff der inneren Verwaltung als Polizei erscheint, als Inbegriff derjenigen Angelegenheiten, die nicht der Kirche, Justiz, Politik und dem ebenfalls ausgenommenen Militärwesen angehören.

Mit dem zunehmenden Interesse der Wissenschaft am Staatsbegriff gelangt auch die Polizei zu wissenschaftlicher Bearbeitung und ist hier namentlich die herrschende Regierungsweise des Polizeistaates auf die Definition der Polizei von unverkennbarem Einfluß. Namentlich der große Begründer der modernen Philosophie und des Völkerrechts Hugo Grotius (1585—1645) bezeichnet die allgemeine Wohlfahrt und Glückseligkeit Aller als Staatszweck, wobei seine Anschauung noch von Pufendorf, Leibniz, Conring, Thomasius gestützt wird.

Die naturrechtliche Schule stellt das Prinzip des allgemeinen Wohles auf und sagt die Polizeiwissenschaft jener Zeit: „Polizei heißt die Staatsthätigkeit für dieses allgemeine

Wohl im Innern wenigstens des Landes." So war das Prinzip des Polizeistaates in der Praxis. Die Triebfeder bildete der Geldreichtum, der das allgemeine Wohl ausmachen sollte.

Justi in seiner ausführlichen Vorstellung der gesamten Polizeiwissenschaft 1760, 1761 setzt Polizei gleich Wohlfahrt der einzelnen Familien und bezeichnet als Polizeigegenstände solche innerliche Verfassungen des Staates, wodurch die Wohlfahrt der einzelnen Familien mit dem allgemeinen Besten in Verbindung und Zusammenhang gebracht wird. Dazu gehört dann nach seinem 3. Buch „über die Sittenzustände" die Notwendigkeit der Versorgung der Armen, Kranken und Invaliden, sowie die Bekämpfung des Bettels.

Ein juristischer Begriff der Polizei ist damit offensichtlich noch nicht gegeben. Nur eine wirtschaftliche Thätigkeit ist damit umschrieben, die hinzielt auf die „allgemeine Wohlfahrt", „das allgemeine Beste".

In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen die durch Sonnenfels gegebene Ausscheidung der Finanz aus dem Begriff der Polizei.

Näher kommt dem heutigen Polizeibegriff Pütter institutiones juris publici Germanici 1770 liber 7 Kap. 3 § 331 ff., der als wichtigste Begriffsmerkmale der polizeilichen Thätigkeit den Schutz gegen die die Staatsgewalt bedrohenden Gefahren anführt. Polizeihoheit ist dann derjenige Teil der höchsten Gewalt, qua exercetur cura avertendi mala futura in statu rei publicae interno. Andererseits bezeichnet Pütter die positive Förderung des Volkswohles als nicht zur Polizei gehörig und als eigenes Hoheitsrecht des Landesfürsten, allerdings nur, insoferne nicht mit einer solchen positiven Förderung zugleich eine Vorbeugung gegen künftige Uebel verbunden sei, was dann wieder eine polizeiliche Thätigkeit bedeute.

Pütter's Kommentator Häberlin schließt sich ihm an, setzt aber positiv hinzu, das, was jener nur bedingungsweise zugibt.

Fischer 1785, im Lehrbegriff sämtlicher Kameral- und Polizeirechte, und v. Berg bezeichnen die Polizei als eine Anwendung jedes zweckmäßigen und erlaubten Mittels zur Aufsicht über die bürgerlichen Anstalten, zur Hinwegräumung und Vorbeugung aller den Nationalreichtum störenden, die Bevölkerung in Dürftigkeit bringenden Gewerbe und gesundheitgefährdenden Ereignisse d. h. also zur Beseitigung aller Hindernisse der Wohlfahrt der Staatsbürger und zur Erhöhung der Wohlfahrt, soweit dadurch jenes erste Ziel nähergerückt werde. Dabei ist bemerkenswert, daß v. Berg bereits eine Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei macht.

Zu jener Zeit (um 1800) beginnt nun das schon hoch entwickelte französische Polizeiwesen auf Deutschland seinen Einfluß auszuüben, wie auch auf andern Rechtsgebieten das französische Recht stark zur Geltung kam. Unter dem Einfluß der Revolution mußte der Polizeistaat dem Rechtsstaate Platz machen. Auch die Polizei gewinnt unter diesen Umständen im 19. Jahrhundert eine andere Richtung.

Kant sieht in dem Staatszwecke nicht mehr eine Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt, sondern die Herstellung und Verwirklichung der Rechtsordnung. Hufeland überläßt der Polizei nur die Sorge für die öffentliche Sicherheit, Gemächlichkeit und Anständigkeit und bezeichnet als Polizeithätigkeit die Beseitigung von Hindernissen des eigentlichen Staatszwecks und die Beschaffung der Mittel zur Erreichung derselben.

Fichte, in den Grundlagen des Naturrechts läßt die Polizei Ausfluß der Schutzpflicht des Staates sein und Polizeigesetze jene Gesetze, die der Möglichkeit einer Rechts-

verletzung vorzubeugen bestimmt sind, nicht eine solche verbieten. Damit ist aber nur der Begriff der Sicherheitspolizei gegeben.

Mohl weist der Polizei die Entfernung der für den einzelnen Bürger übermächtigen äußeren Hindernisse allseitiger erlaubter Entwickelung und die Förderung vernunftmäßiger und berechtigter Interessen der Staatsbürger zu. Dabei behauptet Mohl: Zwangsgewalt sei nicht als integrierender Bestandteil des Polizeibegriffes aufzufassen und führt aus, daß sie nur zur Erzwingung des Gehorsams, zur Herbeiführung desselben, oder als Zwangsersatzvornahme in die Erscheinung treten können. Von dieser Polizei trennt Mohl die sogenannte Präventivjustiz, die Verhütung drohender Rechtsverletzung, z. B. Quacksalbereien. Von dieser starren Auffassung des Rechtsstaates wich zuerst Bluntschli ab. Nach ihm hat der Staat nicht nur den Schutz der Rechtsordnung, sondern auch die Beförderung des Volkswohles und ist dann das Wesen der Polizei die obrigkeitliche Sorge für die öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt, als befehlende, verbietende und eingreifend wirksame Staatsgewalt. Zur Polizei gehört hier also das Begriffsmerkmal der staatlichen Gewalt.

Diese betont auch in besonderer Weise von Stein, allerdings unter rechtlicher Einschränkung derselben. Polizeiliche Zwangsgewalt soll angewendet werden insoweit, als der konkrete Gegenstand der Zwangsgewalt eine öffentliche Gefährdung und ihre Aufgabe ein Schutz sei. Polizei ist nach Stein die negative Seite der Verwaltung, deren System sie sich naturgemäß anschließen muß, indem sie in allen Punkten des Lebens die Einzelnen vor den Gefahren zu schützen hat, die aus dem Uebermaß irgend einer Kraft entstehen. Die Aufgabe der Wahrung der Sicherheit im Speziellen bezeichnet Stein in Uebereinstimmung mit dem

heutigen Stand der Wissenschaft als den Schutz der Rechtsordnung gegen Störungen. Er bringt auch bereits den wahren Unterschied zwischen höherer und niederer Polizei, von denen erstere das öffentliche Recht und seine Grundlage schützt, während letztere den Rechtsschutz der einzelnen Staatsbürger verfolgt. Die Polizei ist eben die organisierte Kraft, welche den Kampf gegen die Gefahren des persönlichen Lebens selbständig übernimmt und damit für alle wie für jeden einzelnen die Sicherheit als eine allgemeine und prinzipielle Bedingung aller Entwicklung verwirklicht. Im Zusammenhang damit steht der Schutz der Staatsverfassung und ist der Polizei eine Menge verschiedener Thätigkeiten zuzuweisen. Stein spricht von Sicherheitspolizei da, wo der menschliche Wille eine Gefährdung des Staatslebens bringt, von Exekutivpolizei gegenüber dem zur That werdenden Willen und von Verwaltungspolizei da, wo ein Wille bereits zur That geworden sei, diese eine an sich zwar freie Handlung bedeute, aber in den Folgen gefährlich werden könne. Die Exekutivpolizei äußere sich in Gebot und Verbot und eventuell in Anwendung von polizeilichen Strafen zur Brechung individuellen Widerstands. Hier sei bemerkt, daß sich von Stein dabei im Irrtum befindet, da diese Macht integrierender Bestandteil jeder Macht ist.

In neuester Zeit hat Laband[1]) eine Definition von Polizei und Polizeirecht gegeben, indem er sagt, das Wesen der Polizei bestehe darin, daß die natürliche Handlungsfreiheit des Einzelnen im Interesse des Staates oder der Gesellschaft Beschränkungen unterworfen werde.

Seydel sieht in der Polizei diejenige Zwangsgewalt, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Gefährdungen schützt, und nimmt Polizeirecht als den Inbegriff

1) Laband, Staatsrecht I., S. 457.

derjenigen Normen, durch welche die Handhabung jener Zwangsgewalt geregelt wird.

Löning[1]) sagt, Polizei sei die Thätigkeit der Staatsgewalt auf dem Gebiet der inneren Verwaltung, soferne dieselbe mit einem Zwang gegen Personen verbunden ist.

Sarwey gibt Begriffsbestimmungen von Polizeibehörden und Polizeisachen. Erstere seien diejenigen Behörden und öffentlichen Diener, welche ihre Aufgabe, für die Gesamtheit oder eine unbestimmte Anzahl von Einzelnen durch Schutz gegen die Gefahren für das Leben, die Gesundheit und die Freiheit, und durch die Beförderung ihres körperlichen, wirtschaftlichen und geistigen Wohles thätig zu sein, durch das Mittel der Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen und nötigenfalls in der Form des Zwanges erfüllten. Polizeisachen seien die zur Zuständigkeit der Polizeibehörden gehörigen Gegenstände, jedoch nur insoweit, als die Thätigkeit selbst in der Ausübung dieser Zwangsgewalt oder in einer dieselbe vorbereitenden Anordnung oder Verfügung besteht.

Auch Georg Meyer[2]) hebt bei der Begriffsbestimmung der Polizei die Zwangsgewalt derselben hervor und nennt sie das Mittel zur Durchführung der Aufgaben der Polizei. Der Zweck der Polizei sei hier vorzugsweise die Beseitigung von Gefahren, doch sei eine Identifizierung mit der alten Sicherheitspolizei zu vermeiden und habe auch nicht jede Thätigkeit, welche die Abwendung von Gefahren bezweckt, polizeilichen Charakter, wie andererseits polizeiliche Maßnahmen auch da zur Anwendung kämen, wo es sich nicht zur Abwendung von Gefahren, sondern um positive Förderung handle. Die Polizei richte sich gegen gefährliche

1) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1884.

2) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1893, Bd. I, S. 72.

Menschen und gefahrbringende menschliche Thätigkeit und gegen Unglücksfälle.

Ihm schließt sich Otto Mayer an mit der Behauptung: an dem Charakter der Polizei wird dadurch nichts geändert, daß dieselbe in verschiedenen Fällen positive Anordnungen trifft, sie sei „Schutz gegen Gefährdungen und Zwang gegen Personen auf dem Gebiete der gesamten Verwaltung". Obrigkeitliche Gewalteingriffe in die Freiheit der Person und des Eigentums bedürften aber stets einer gesetzlichen Grundlage. Die Polizeigewalt allein handle ohne solche Grundlage, jedoch gestützt auf die allgemeine Unterthanenpflicht, die sogenannte polizeiliche Pflicht, die gute Ordnung des Staatswesens nicht zu gefährden. Dies bilde den Gegensatz zwischen der Polizei und den übrigen Staatsthätigkeiten, welche nicht anders denn unter gesetzlicher Ermächtigung die Integrität der Person und des Eigentums angreifen dürfen; damit erhalte aber auch der Polizeibegriff seine richtige und bestimmte Abgrenzung.

Rein theoretisch und wissenschaftlich entwickelt dürfte demnach Polizei der Schutz gegen Ordnungsstörungen mittelst zwingender Gewalt sein, doch ohne Ausschluß auch einer positiv wohlfahrtfördernden Thätigkeit.

Von ausschlaggebendem Werte ist jedoch die Gestaltung des Polizeibegriffs in der Praxis, die gerade hier schon früher als die Wissenschaft in ihrer Gesetzgebung zu einer definitiven Bestimmung und Umschreibung jenes Begriffes gelangt ist.

Die erste umfassende Polizeigesetzgebung bildet unter Absehung von den Reichspolizeiordnungen die französische, die, wie schon erwähnt, zuerst unter den Einflüssen der Revolution zu einer Unterwerfung der Staatsgewalten unter die Gesetze gelangte und ein öffentliches Verwaltungsrecht im Gegensatz zur bisherigen willkürlichen Wohlfahrtspflege ausbildete.

Der code de brumaire, 25. Oktober 1795, IV. Art. 16 sagt: „La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle". — Das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten[1]) von 1794 fixiert den Polizeibegriff in II, Titel 17 Nr. 10 als das Amt, die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr der dem publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen[2]), gibt also nur eine Definition des Amtes, einen Amtsauftrag der Polizeibehörden, nicht die gesamte polizeiliche Staatsthätigkeit. Der Umfang des Polizeibegriffes ist aber größer wie der der polizeilichen Amtsgewalt. Dies zeigt die Thatsache, daß alle pflieglichen, des Zwangs entbehrenden Thätigkeiten wohl in den Rahmen des Polizeibegriffs, nicht aber in den der polizeilichen Amtsgewalt fallen. Es wollen die Vorschriften des A.L.R. das Gebiet der polizeilichen Thätigkeit nicht scharf umgrenzen, welche Ansicht auch Bornhack teilt. Bringt doch auch das A.L.R. bei seiner Aufstellung der Gegenstände der Polizei auch positive Thätigkeiten herein, ebenso auch die Geschäftsinstruktion vom 26. Dezember 1808 und die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der provinzialen Finanzbehörden vom selben Tag.

Die bayrische Verfassungsurkunde spricht überhaupt nicht von Polizeibegriff, doch sind polizeiliche Verordnungen schon vorhanden vor der Verfassungszeit z. B. die Instruktion der Polizeidirektion in den Städten und die Formations-Verordnung vom 17. Dezember 1817. Ferner die Formations-Verordnung vom 17. Dezember 1825, welche den Kammern des Innern die Sicherheits-, Verkehrs- und Sittlichkeitspolizei zuweist, diese als allgemeine Landespolizei bezeichnend.

1) a. a. O. II tit. 17 Nr. 10.

2) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen, S. 121.

Begrifflich ist dadurch zugegeben, daß die polizeiliche Aufgabe der inneren Verwaltung ebenso pfleglich fördernd ist, wie polizeilich schützend. Die süddeutschen [1]) Polizeistrafgesetzbücher betrachten als Thätigkeit der Polizei die Hintanhaltung von Gefährdungen der Rechtsordnung unter Nichtbeachtung der im Interesse der öffentlichen Wohlfahrtspflege getroffenen Anordnungen. Sie machen einen Unterschied zwischen Sicherheits- und Verwaltungspolizei, erstere sich gegen die Gefährdungen richtend, welche die Sicherheit des Staates oder seiner Angehörigen im Allgemeinen bedrohen, letztere insoferne sie den Schutz bestimmter einzelner Zwecke der Staatsverwaltungsthätigkeit im Auge hat.

Die Zusammenfassung der aus Wissenschaft und Praxis ergebenden Gedanken läßt als endgiltigen Polizeibegriff von heute feststellen:

Polizei ist die gesamte, innere, staatliche Verwaltungsthätigkeit, durch welche der Staat unter Verwendung der öffentlichen Beobachtungs-, Ueberwachungs-, Befehls- und Zwangsgewalt sich selbst und seine Glieder, seine Einrichtungen und Anordnungen, also die Volkswohlfahrt unmittelbar vor Gefährdungen schützt, unter Beschränkung der persönlichen Freiheiten des Einzelnen, soweit öffentliche Interessen im Spiele sind.

Im Folgenden ist auch noch zu untersuchen, wer die ausübenden Organe der Polizei sind, welche Befugnisse sie haben und wie sich dieselben äußern.

Materiell unterscheidet man allgemeine und besondere Polizeibehörden. Nach Rosin sind allgemeine Polizeibehörden [2]) diejenigen, deren sachlicher Wirkungskreis begrifflich

1) Seydel, Staatsrecht II, S. 11.

2) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen, S. 161 ff.

und prinzipiell auf die Einheit, den Inbegriff der polizeilichen Funktionen gerichtet ist. Die obersten allgemeinen Polizeibehörden sind die Minister des Innern. Den Gegensatz bilden die besonderen Polizeibehörden, deren Funktionen sachlich auf eine besondere polizeiliche Materie beschränkt sind. Nicht also ist der Unterschied darnach zu bemessen, ob eine allgemeine oder eine spezielle Delegation vorliegt, welche sich nach dem Verhältnis des den einzelnen Behörden delegierten Verordnungsrechtes zu dem sachlichen Gesamtumfang ihres Ressorts bestimmt. Es sind z. B. die Bergpolizeibehörden besondere Polizeibehörden und doch haben sie durch das Berggesetz vom 24. Juni 1865 §§ 196, 197 eine allgemeine Delegation für den Gesamtumfang der polizeilichen Aufsichtsbefugnis erteilt erhalten. Als allgemeine Delegation hat diejenige zu gelten, kraft deren eine Polizeibehörde zum Erlaß von Polizeiverordnungen im sachlichen Gesamtumfang der ihr zustehenden polizeilichen Wirksamkeit ermächtigt ist, als spezielle aber diejenige, welche der Polizeibehörde bald weiter, bald enger umgrenzte, jedenfalls beschränkte einzelne Materien innerhalb ihres Ressorts zur Regelung überweist.

Die Gemeininteressen nun, deren Schutz und Förderung mit den ihnen zustehenden Mitteln zu bethätigen, die Aufgabe jeder Polizeibehörde ist, können sich bald auf einen größeren, bald auf einen engeren Kreis von Regierten beziehen, und darauf beruht der fernere Unterschied von Ortspolizei und allgemeiner Landespolizei. Jene hat die Interessen der örtlichen Gemeinschaft zu befriedigen, während die Landespolizei auf die Förderung der staatlichen Gemeininteressen über diese örtliche Beschränkung hinaus gerichtet ist. Demnach sind im Zweifel Gegenstände der Ortspolizei alle diejenigen, durch deren Regelung den besonderen auf dem nachbarlichen Zusammenwohnen, sowie der nachbarlichen

Lage der Grundstücke beruhenden örtlichen Bedürfnissen genügt wird, Gegenstände der Landespolizei alle über jene Beschränkungen hinaustretenden. Formal tritt jedoch hier eine starke Durchkreuzung ein, da die Ortspolizeibehörde vielfach auch Organ der Landespolizeibehörde ist und die Landespolizeibehörde häufig ortspolizeiliche Aufgaben übernimmt, namentlich da, wo für mehrere Ortspolizeibehörden sich gleiche Vorschriften nötig machen. Deswegen bleiben diese Gegenstände doch ortspolizeiliche. Allerdings hat das preußische Gesetz von 1850, vom 11. März, eine bedeutende Erstreckung der ortspolizeilichen Befugnisse verfügt.

In Bayern besteht noch ein fernerer Unterschied in dem Vorhandensein von Oberpolizei einerseits, Distrikts- und Ortspolizei andererseits, je nachdem Ministerium oder Kreisregierung und Distriktsverwaltungsbehörde oder kollegiale Gemeindebehörde, in München Magistrat und Polizeidirektion thätig sind.

Diese Polizeibehörden nun sind die Träger der Polizeigewalt. Diese äußert ihre Wirksamkeit in erster Linie als Polizeibefehl, gebietend und verbietend, regelmäßig nicht in der schwerfälligen Form des Gesetzes, sondern entsprechend seiner verwaltungsrechtlichen Natur, soweit sie einen allgemein verbindlichen Rechtssatz aufstellt, als Polizeiverordnung, insoweit der Polizeibefehl aber einen für den Einzelfall bestimmten Verwaltungsakt darstellt, als Polizeiverfügung auftretend. Als besondere Art der Polizeiverordnung gilt die Polizeierlaubnis.

Die Polizeiverordnung[1]) ist eine allgemeine[2]) Anordnung der Polizeibehörde, welche den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen, unter Androhung von Strafe regel-

1) Rosin, S. 55 ff.
2) a. a. O. S. 75 ff. I.

mäßig, gewisse Handlungen gebietet und verbietet. Das Erfordernis der Allgemeinheit [1]) wird zwar von Rosin bestritten, indem er sagt, begrifflich sei dies keine Voraussetzung für die Polizeiverordnung. Der Kreis der Thatsachen, auf welche der in der Verordnung aufgestellte Rechtssatz Anwendung leiden soll, sei für ihre Rechtsgiltigkeit in keiner Weise beschränkt und könne sich z. B. eine Polizeiverordnung auch nur beziehen auf einen einzelnen Unternehmer und könne dessen polizeiliche Pflichten gegenüber dem Publikum und dessen Angestellten regeln. Es gebe auch Individualverordnungen, da, wo ein Einzelgebot durch die bestehende Rechtsordnung nicht gedeckt ist, also ein neuer Rechtssatz geschaffen werden muß z. B. Dispens.

Die Verordnung dient aber dem Interesse des Gemeinwohls und nicht einem speziellen Sonderinteresse, es sei denn, daß dieses auch zugleich das der Allgemeinheit sei. Das Erfordernis der Allgemeinheit ist deshalb wohl festzuhalten.

Die Verordnung kann nur sein entweder Verwaltungsverordnung oder Rechtsverordnung und muß letztere sein, wenn sie ein durch die Verwaltung erlassenes Gesetz darstellt [2]) zufolge gesetzlicher Delegation. Dazu gehören die Notverordnungen und besonders die Polizeiverordnungen. Diese letzteren haben, da sie allgemeine Vorschriften (Rechtssätze) enthalten, materiell den Charakter von Gesetzen und besitzen die Polizeibehörden das Recht zum Erlasse solcher nur, soweit es ihnen durch Gesetz ausdrücklich beigelegt ist. Das Polizeiverordnungsrecht erscheint als ein Teil der gesetzgebenden Gewalt und überträgt das oberste Staatsorgan davon nur Stücke zur Ausübung. Eine solche Uebertragung

1) a. a. O. S. 154.
2) Rosin, a. a. O. S. 27 ff.

hat jedoch in fast allen deutschen Staaten in ausgedehntem Maße stattgefunden. Sie kann eine reichs- oder landesgesetzliche sein, letztere nur, soweit nicht erstere Platz greift. Die reichsgesetzliche Delegation berührt dann direkt auch die Polizeibehörden der Einzelstaaten, wenn nichts Anderes gewollt ist.

Es können aber die von den Polizeibehörden ausgehenden Gebote und Verbote auch nicht allgemeiner, sondern spezieller Natur sein: dann haben sie nicht den Charakter der Verordnung, sondern der Verfügung [1]), d. h. einer konkreten Anordnung der Polizeibehörden, durch welche eine bestimmte Handlung oder Unterlassung befohlen wird. Dadurch werden nicht Rechtssätze festgestellt, sondern subjektive Pflichten, also Rechtsverhältnisse begründet. Eine ausdrückliche Ermächtigung durch ein spezielles Gesetz haben die Polizeibehörden dazu nicht nötig, da ohnehin das Recht, im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt einzelne Gebote oder Verbote zu erlassen, ein Ausfluß der allgemeinen Rechtsstellung ist, welche die Polizei im Staate einnimmt. Doch muß sich auch die polizeiliche Verfügung innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen und darf niemals eine Anordnung enthalten, welche mit einem Gesetz im Widerspruch steht. Sie kann entweder dienen bloß zur Ausführung der Gesetze dann, wenn sie einen Einzelnen zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten anhält, oder sie kann darauf ausgehen, jemand eine durch Gesetz nicht begründete Pflicht aufzuerlegen, in welchem Fall sie dann den Charakter einer von der Polizeibehörde nach freiem Ermessen innerhalb der gesetzlichen Schranken ausgeübten Thätigkeit hat [2]). Die Verfügung ist also die Form des Befehls und zwar für

1) Meyer, a. a. O. S. 79.
2) Rosin, a. a. O. 11 ff.

den einzelnen Fall oder für eine Reihe einzelner konkreter Fälle, möglich, insoweit als ihr Thatbestand abstrakt ausdrücklich im Gesetze festgelegt ist, wie ja die Verwaltung von ihren Unterthanen nur in dem Umfang des Gesetzes und nur unter den im Gesetz bestimmten Voraussetzungen eine Handlung (Leistung oder Unterlassung) fordern kann. — Als dritte Aeußerung der polizeilichen Gewalt erscheint die polizeiliche Zwangsvollstreckung in der Polizeistrafe, der Vornahme einer Handlung auf Kosten des Pflichtigen und die Anwendung physischer Gewalt.

Polizeistrafe ist die Strafe, welche auf eine Polizeiwidrigkeit durch Rechtssatz angedroht ist. Ihr geht häufig ein Polizeibefehl voraus. Polizeistrafgesetz ist dasjenige Polizeigesetz, welches den Unterthanen gewisse Handlungen unter Androhung der Strafe gebietet oder verbietet. Es finden sich solche Polizeistrafgesetze sowohl in den eigenen Polizeistrafgesetzbüchern als in den besonderen Abschnitten der Strafgesetzbücher, aber auch in solchen Verwaltungsgesetzen, welche lediglich die Regelung eines einzelnen Verwaltungsgebiets bezwecken. Diese Gesetze geben insbesondere das Recht der Androhung von Strafe durch Verordnung. Diese Verordnung heißt dann Polizeistrafverordnung und dient dazu, das allgemeine Strafrecht durch Bestimmungen lokalen Charakters zu ergänzen [1]). Sie können nicht allein die Unterlassung gewisser Thätigkeiten, sondern auch positiv die Vornahme bestimmter Handlungen gebieten und Zuwiderhandelnde mit Strafe bedrohen. Sie stellen die Ausübung eines den Polzeibehörden für den Erlaß von Rechtsvorschriften delegierten Rechtes dar mit der Möglichkeit, Uebertretungen mit öffentlicher Strafe zu belegen, gegründet auf die unabweisbare Notwendigkeit, den verschiedenartigen

1) Rosin, a. a. O. 114 ff.

und stetig wechselnden Bedürfnissen der im Staate bestehenden engeren Rechtskreise durch eine den Verhältnissen nahestehende Gesetzgebung zu genügen. Deshalb bedürfen die Polizeistrafverordnungen einer genaueren rechtlichen Normierung um so mehr, als gerade sie es sind, welche mit ihren oft nicht geringen Anforderungen das tägliche Leben des Einzelnen am nächsten berühren. Der Polizeistrafverordnung steht es frei, polizeilichen Materien, welche bisher eine gesetzliche Regelung nicht gefunden haben, eine solche zuteil werden zu lassen und insoweit auch neue Pflichten des Einzelnen der Verwaltung gegenüber zu begründen.

Meyer[1]) statuiert einen Unterschied zwischen Polizeistrafe und der einfachen Strafe nicht. Er sagt, es enthielten beide nebeneinander Strafbestimmungen für Handlungen, welche eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedeuten, deshalb auch für Handlungen, welche als Rechtsverletzungen aufzufassen seien und hebt derselbe hervor, daß auch bei polizeilichem Unrecht eine Verurteilung nur dann erfolgen könne, wenn ein Verschulden vorhanden ist. Es ist aber hiebei zu bedenken, daß das Wesen der Strafe im einfachsten Sinn darin liegt, daß ein Uebel wegen einer in der Vergangenheit geschehenen Uebertretung eines durch Rechtssatz aufgestellten Ge oder Verbotes verhängt werden soll, daß die polizeiliche Strafe aber gerichtet ist auf die unmittelbare, gegenwärtige oder zukünftige Herstellung eines dem Rechtssatz entsprechenden Verhaltens oder Zustandes.

In der praktischen Wirkung fallen sie freilich zusammen und der psychische Zwang, die Abschreckung, ist überall der Endzweck. Auch muß hervorgehoben werden, daß das polizeiliche Verschulden ein ganz anderes ist als das des

---

1) Meyer, Verwaltungsrecht, S. 75 ff.

Strafrechts und Meyer gibt selbst zu, daß auf vielen Gebieten des Staatslebens sich die gesetzlichen Strafbestimmungen von einer polizeilichen Thätigkeit nicht trennen lassen. Die Polizeibehörden bedürfen eben zur Durchsetzung ihrer Anordnungen und zur Erzwingung des Gehorsams einer umfassenden Strafgewalt und können diesen sogar durch direkte Verhängung von Exekutivstrafen Geltung verschaffen, woferne nicht Gesetz- oder Rechtsverordnung Strafart und Strafmaximum bestimmt haben. Das Recht der Straffestsetzung im einzelnen Fall kann der Polizeibehörde selbst oder auch den gerichtlichen Organen überlassen sein, (darin beruht bekanntlich der Unterschied zwischen der nord- und süddeutschen Anschauung).

Zu den Funktionen der Polizeibehörden kann auch die Anwendung direkter physischer Gewalt gerechnet werden und nach einigen Schriftstellern auch das Recht der Aufsichtsführung. In der Beaufsichtigung liegt eine Ueberwachungsthätigkeit zum Zweck der Vorbeugung der Gefahren. Unmittelbarer physischer Zwang gelangt namentlich da zur Anwendung, wo eine Handlung oder Unterlassung an eine bestimmte Person gebunden ist.

Im Vorausgegangenen ist also die Summe der polizeilichen Befugnisse gegeben und die Art und Weise der Aeußerung dieser. Es wurde auch gezeigt, daß Voraussetzung polizeilicher Thätigkeit eine gesetzliche Delegation an die Polizeibehörden ist. Die Aufgabe des Folgenden ist nun die Untersuchung darüber, welche Polizeibehörden in der Unfallversicherungsgesetzgebung vertreten sind und in welchen Bestimmungen eine Delegation zu polizeilicher Bethätigung zu finden ist.

Die Unfallversicherungsgesetzgebung zerfällt formell in vier Gesetze und das sogenannte Mantelgesetz:

1. Gewerbeunfallversicherungsgesetz;
2. Land- und forstwirtschaftliches Unfallversicherungsgesetz;
3. Bauunfallversicherungsgesetz;
4. Seeunfallversicherungsgesetz und
5. das Ausdehnungsgesetz vom 28. Mai 1885.

Alle diese sind aber neu redigiert durch Gesetz vom 5. Juli 1900. Ihr Grundgedanke ist eine Versicherung der in den „Betrieben" beschäftigten Arbeiterklassen, wobei unter Betrieben die auf Beschaffung oder Verwendung materieller Mittel gerichtete, einem einheitlichen Zwecke dienende, erlaubte, fortgesetzte, private oder privatartige Thätigkeit verstanden wird. Die Arbeiterschaft, die einer solchen Thätigkeit dient, soll gegen solche wirtschaftlich nachteilige Ereignisse, welche infolge einer plötzlichen, vom Betroffenen nicht gewollten äußeren Einwirkung verursachten Körperverletzung oder Tötung herbeigeführt sind, gesichert werden. Wie jede auf dem gegenwärtigen Stand der sozialpolitischen Gesetzgebung beruhende Fürsorge knüpft auch die der Unfallversicherungsgesetzgebung an einen bestimmten Vorgang oder Zustand im menschlichen Körper an. Als solcher Zustand erscheint zunächst der Tod, aber auch gewisse physiologische oder pathologische Erscheinungen in der menschlichen Natur, sämtlich von der normalen Beschaffenheit des körperlichen Lebens abweichende Thatsachen. Pathologischer Natur sind die Krankheiten und die eine bestimmte Form derselben darstellende Körperverletzung. Mit dieser letzteren haben es die Unfallversicherungsgesetze zu thun, insoferne deren Grund ein Betriebsunfall bildet. Die schädigende Wirkung derselben soll aufgehoben werden durch eine angemessene Pflege, durch Durchführung womöglich der

1) Piloty, Arbeiterversicherungsgesetze Bd. II und Hoffmann, in der Sammlung von Branchitsch.

Heilung und teilweise Entschädigung für den durch den Betriebsunfall verursachten Lohnausfall, doch nur dann, wenn die Folgen mindestens 13wöchige Dauer [1]) haben. Diese Fürsorge hat keineswegs den Charakter eines privatrechtlichen Schadenersatzes wie beim Reichshaftpflichtgesetz; Menzel spricht zwar diesen Gedanken aus, doch ist er schon aus logischen Gründen unhaltbar, da von einem Schadenersatz nur dann gesprochen werden kann, wenn ein vorausgehendes Verschulden die Pflicht zur Entschädigung gegeben hat. Ein Verschulden liegt aber für die Berufsgenossenschaft nicht im Mindesten vor. Im Gegenteil, durch die Unfallversicherung ist der Gedanke verwirklicht an die Stelle der Haftung, des einzelnen Unternehmers für die durch seinen Betrieb verursachten Schäden eine Verpflichtung der Gesamtheit, des Staates, zu setzen, den Geschädigten wegen seiner verminderten oder beseitigten Erwerbsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, durch persönliche Arbeit einen Erwerb zu machen, schadlos zu halten. Auch das Gesetz vermeidet es prinzipiell, von einer Entschädigungspflicht der einzelnen Arbeiter zu sprechen, wie ja auch thatsächlich der Unfall nicht den Rechtsgrund, sondern die Voraussetzung der Fürsorge bildet. Diese letztere wird gewährt in der Form der Versicherung und zwar einer wirklichen wirtschaftlichen Versicherung [2]); denn eine Risikoverteilung auf alle, bei denen das Risiko vorliegt, aber nicht wahrscheinlich ist, ist nicht wegzuleugnen und wird dies auch von den Autoritäten der neueren Literatur der Arbeiterversicherung allseitig bestätigt. Allerdings hat die Unfallversicherung auch einen öffentlich

1) Rosin, das Recht der Arbeiterversicherung, Piloty, Reichsunfallversicherungsrecht.

2) Rehm, der Rechtsbegriff der Arbeiterversicherung im Archiv für öffentliches Recht, Bd. V, S. 533. Rosin, das Recht der Arbeiterversicherung, S. 570 ff.

rechtlichen Charakter, hervorgehend aus dem Interesse des Staates an der Erhaltung auch der wirtschaftlich Schwächeren. Fälschlich wird behauptet, daß das Dienstverhältnis das Fundament ist, auf dem die Versicherung beruht, während faktisch ein solches gar nicht einmal gegeben zu sein braucht, da kraft Gesetzes das Recht der Fürsorge begründet ist durch die Thatsache einer gewissen Berufsbeschäftigung in einem versicherungspflichtigen Betriebe. Auch ist die Berufsgenossenschaft nicht etwa Substitutin für einen Unternehmer. Die öffentlich rechtliche Natur der Unfallversicherung ergibt sich auch daraus, daß sich eintretenden Falles der ganze Versicherungsapparat von selbst in Thätigkeit setzt und daß dem Berechtigten jede privatrechtliche Disposition über seinen Anspruch genommen ist, da er nicht einmal verzichten kann, solange nicht der Anspruch etwa schon feststeht. Das Entscheidende aber liegt darin, daß der Versicherer eine öffentlich rechtliche Pflicht zur Durchführung der Versicherung hat und zwar gegen das Reich, nicht gegen den Versicherten. Deshalb beruht die Unfallversicherung auf dem Versicherungszwang, dem jede den Voraussetzungen des Gesetzes entsprechende Person ohne Weiteres unterliegt.

Als Subjekt der Versicherung tritt nicht der Staat auf, wohl aber eine unbedingt als öffentlich zu betrachtende Behörde: die Berufsgenossenschaft. Durch sie spricht der Staat, der ein politisches Interesse daran hat, auf die Zufriedenheit der niederen Klassen hinzuarbeiten.

Die Berufsgenossenschaft also ist der Träger der Unfallversicherung. Sie ist eine auf Errichtungs- und Beitrittszwang beruhende Vereinigung der Unternehmer verwandter Betriebe eines Bezirks. Sie hat die Pflicht, mit der ihr übertragenen öffentlichen Gewalt und mit den Rechten der Staatsverwaltung innerhalb der gesetzlichen Schranken unter Reichs- oder Staatsaufsicht einen Teil der Arbeiterversicherung

durchzuführen. Ihre öffentliche Natur ergibt sich aus ihrem Wesen; denn die Durchführung der Unfallversicherung ist eine öffentliche, über das Interesse der Genossenschaft hinausgehende Aufgabe, deren Endzweck insbesondere der Genossenschaft gar nicht zu gute kommt, sondern unmittelbar im Interesse der öffentlich rechtlichen Versicherungsobjekte erstrebt wird.

Privatrechtlich, d. h. im Sinne des Privatrechts ist die Berufsgenossenschaft juristische Person, Korporation. Die selbständige Rechtspersönlichkeit der Genossenschaft beginnt mit der Vollendung des Errichtungsaktes d. h. mit der Bestellung des Vorstandes und der Bekanntmachung von Sitz und Name.

Leiter der Berufsgenossenschaft ist der Vorstand, der als öffentliche Behörde ein Amt einer öffentlichen Körperschaft bekleidet. Ihm obliegt der schwierigste Teil der Arbeit, disziplinär steht er unter Reich oder Staat.

Ein anderes Organ der Berufsgenossenschaft sind die Beauftragten, von denen noch des Näheren zu sprechen sein wird. In besonderen Fällen der Unfallversicherung, z. B. Reichs-, Staats-, Heeres-, Marine-, Gemeindebetrieben sind die entsprechenden Organe die betreffenden Behörden.

Die Aufgaben der Unfallersicherung obliegen also in ihren wichtigsten Teilen der Berufsgenossenschaft. Neben ihren Versicherungsfunktionen ist ihnen aber auch eine Reihe obrigkeitlicher Befugnisse übertragen. Zu ihnen zählt, zwar nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Versicherungsthätigkeit stehend, eine Einrichtung ganz besonderer Natur[1]). Es ist dies die Heranziehung der Berufsgenossenschaft zur Erfüllung rein polizeilicher Aufgaben. In diesem Punkte wird die hauptsächlichste Handhabe zur Behauptung, in der

1) Meyer, a. a. O. S. 654. Piloty, a. a. O. 746 ff.

Unfallversicherungsgesetzgebung liege auch ein polizeilicher Inhalt, zu finden sein. Die Berufsgenossenschaften sind nämlich befugt, für ihre Genossenschaftsbetriebe mit Wirkung für den Genossenschaftsbezirk Vorschriften zur Verhütung von Unfällen unter Strafandrohung zu erlassen und deren Befolgung zu überwachen. Sie bekämpft damit den Gegenstand ihrer eigentlichen Thätigkeit, indem die sämtlichen in dieser Richtung getroffenen Maßnahmen ja zur Vermeidung von Unfällen dienen. Es sei hier gleich vorausgeschickt, daß der Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften nicht der Berufsgenossenschaft allein und ausschließlich zusteht, sondern auch der Bundesrat und die Landeszentralbehörden solche erlassen können. Aber die Berufsgenossenschaften stellen diese Vorschriften speziell auf, auf Grund der durch die Unfallversicherungsgesetzgebung erhaltenen Delegation und zwar durch ihre Organe unter Mitwirkung der Staats aufsichtsbehörden, der Versicherungsämter.

Die gesetzliche Ermächtigung ist enthalten in den
§§ 78—81 des Gewerbeunfallversicherungsgesetzes,
§§ 87—88 des land- und forstwirtschaftlichen Unfallversicherungsgesetzes,
§§ 44—45 des Bauunfallversicherungsgesetzes und in den
§§ 90—92 des Seeunfallversicherungsgesetzes.

Der § 78 des gewerblichen Unfallversicherungsgesetzes erscheint als der grundlegende Paragraph. § 78 spricht ausdrücklich aus:

Die Berufsgenossenschaften sind befugt, für ihren Bezirk oder für bestimmte abzugrenzende Gebiete Vorschriften zu erlassen,

1) über die von den Mitgliedern zur Verhütung von Unfällen in ihren Betrieben zu treffenden Einrichtungen unter Bedrohung der Zuwiderhandelnden mit der Einschätzung ihrer Betriebe in eine höhere Gefahrenklasse, oder

falls sich die letzteren bereits in einer höheren Gefahrenklasse, oder vielmehr in der höchsten Gefahrenklasse befinden, mit Zuschlägen bis zum doppelten Betrage ihrer Beiträge.

(Für die Herstellung der vorgeschriebenen Einrichtungen ist den Mitgliedern eine angemessene Frist zu bewilligen);

2) über das in den Betrieben von den Versicherten zur Verhütung von Unfällen zu beobachtende Verhalten unter Bedrohung der Zuwiderhandelnden mit Geldstrafen bis zu sechs Mark.

Die Vorschriften der land- und forstwirtschaftlichen, Bau- und Seeunfallversicherung sind ganz die gleichen, nur kommt dort der Absatz 2 in Wegfall.

Es entsteht nun die Frage: Welche Natur tragen die Maßnahmen, die auf Grund obiger Bestimmungen erlassen werden?

Im Vorhergehenden wurde schon eingehends der Charakter der Polizeiverordnung dahin erläutert, daß darunter eine Vorschrift zu verstehen sei, welche in Gegenständen der Staatsverwaltung und zu deren Sicherheit ergehe, Befehle und Verbote für die der Herrschaft der betreffenden Behörden unterworfenen Personen unter Strafandrohung enthält und auf Grund staatlicher Delegation von Organen der Staatsgewalt, sei es von Staatsbehörden oder von öffentlichen Körperschaften oder von anderen Personen erlassen werde.

Die Anwendung der abstrakten Abhandlung über das Wesen der Polizeiverordnung auf den konkreten Fall der berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütungsvorschriften dürfte nun hinreichend zeigen, daß auch diese den Charakter der Polizeiverordnungen tragen.

Sie enthalten nämlich Befehle und Verbote, durch welche ein bestimmtes Verhalten unter Androhung von Strafe bei Uebertretung verlangt wird. Die Personen, an

welche sich diese Anordnungen richten, sind in erster Linie die Unternehmer, dann aber auch die Versicherten, bei Bauunternehmern auch Personen, die nicht Mitglieder der Berufsgenossenschaften sind. Die Erlassung der Unfallverhütungsvorschriften erfolgt durch die Organe der Berufsgenossenschaften, die Genossenschaftsversammlung, im Falle statutarischer Vereinbarung, auch durch den Genossenschaftsvorstand. Man könnte nun freilich sagen, diese Befehle und Verbote beruhten auf der Korporationseigenschaft der Genossenschaft und seien ein Erfolg der Gehorsamspflicht. Ein solches Recht aber könnte doch höchstens bestehen gegenüber den Mitgliedern, hier also nur gegenüber den zur Genossenschaft vereinigten Betriebsunternehmern und nur soweit es die Schaffung von Einrichtungen zur Vermeidung von Unfällen betrifft. Ein solches autonomes körperschaftliches Recht zur Aufstellung von Vorschriften wäre natürlich denkbar, aber bei der Berufsgenossenschaft ist die Sachlage doch eine andere; denn der Befehlsbereich der Berufsgenossenschaft erstreckt sich ja, wie bereits gezeigt, auch auf den großen, nicht zur Körperschaft gehörigen Personenkreis der Versicherten. Diese unterstehen keinesfalls dem autonomen Befehlsrecht der Genossenschaft als ihr ganz fremde Personen. Und doch richtet sich gerade gegen sie der Befehl dieser Korporationen.

Kraft öffentlich rechtlicher Bestimmung und der öffentlich rechtlichen Natur der Unfallversicherungsgesetzgebung entsprechend, sind diese Personen ganz ohne ihr eigenes Zuthun Objekt der durch die Berufsgenossenschaft vermittelten staatlichen Fürsorge. Es ist klar, daß das Gesetz es nun auch diesen seinen Organen ermöglichen muß, diese Fürsorge im Sinne des Gesetzes auszuführen. Wie kann dies aber anders geschehen, als wenn der Staat einen Teil seiner Zwangsgewalt an die von ihm beauftragten Organe abgibt,

womit dieselben den nötigen Gehorsam zur Durchsetzung ihres Willens erzwingen können.

In diesem Sinn hat der Staat die Ausübung eines Teils der Polizeihoheit der Berufsgenossenschaft übertragen und gibt ihr damit Gewalt über alle der Staatsgewalt unterworfenen Personen im weitesten Sinn. Natürlich kommt sie nur zur Geltung gegenüber den der Berufsgenossenschaft speziell unterstehenden Personenkreisen.

Laband stellt die Behauptung auf, die Befolgung der Unfallverhütungsvorschriften beruhe für die Versicherten auf der Dienstpflicht [1]) und erachtet die Rechtsfolge der Verletzung als ein Analogon zur Disziplinarstrafe. Nun beruht aber die Dienstpflicht der Arbeiter hinwiederum auf dem Arbeitsvertrag und dessen vertrags- und gesetzmäßigem Inhalt. Die Unfallverhütungsvorschriften selbst begründen aber weder eine Dienstpflicht der Versicherten noch bestimmen sie deren Inhalt. Zudem ist auch der Fall denkbar, daß jemand die Unfallverhütungsvorschriften zu befolgen hat, ohne daß er in einem Dienstverhältnis steht. — Auch aus ihrer Eigenschaft als Voraussetzung des Versicherungsanspruchs läßt sich die Pflicht der Arbeiter zum Gehorsam gegenüber diesen Vorschriften nicht erklären.

Der oben zitierte Schriftsteller hebt mit Recht hervor, daß die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften mit der Arbeitsordnung der Unternehmer verwandt seien. Sie sind aber auch nur verwandt und liegt diese Verwandtschaft in der polizeilichen Natur beider Arten von Anordnungen.

Die Befehlsgewalt der Berufsgenossenschaften ist darnach weder Ausfluß der körperschaftlichen Autonomie noch des privaten Vertragsrechtes, sondern sie ist eine rein staat-

1) Laband, a. a. O. S. 287.

liche und läßt sich auch nicht anders denn als staatliche denken. Wie ließe sich sonst die Ausdehnung auf solche Personenkreise rechtfertigen? Auch kann doch nicht ein und dieselbe Vorschrift zugleich autonomen privatrechtlichen und öffentlich rechtlichen Charakter tragen. Die notwendige Einheitlichkeit der Auffassung läßt das nicht zu. —

Zum Vorhandensein einer Polizeivorschrift, so wurde schon festgestellt, gehört auch der Erlaß durch eine Polizeibehörde. Ist nun die Berufsgenossenschaft als solche zu betrachten?

Menzel[1]) und Jellinek[2]) sagen, die Berufsgenossenschaft sei ein öffentlich rechtlicher Verband, dem ein eigentlich nur dem Staate zustehendes Herrschaftsrecht übertragen ist, das notwendige Merkmal des öffentlichen Verbandes. Die Berufsgenossenschaft übt auf ihre Mitglieder eine qualifizierte Gewalt aus; sie kann sie mit eigener Macht und eigenen Mitteln zur Erfüllung ihrer Befehle anhalten. Sie partizipiert als öffentlicher Verband an den Rechten eines solchen, insbesondere an der Polizeigewalt, dem Polizeiverordnungsrecht und der Polizeistrafgewalt." Hiemit ist schon auf den Einwand hingewiesen, daß die Berufsgenossenschaft nicht als staatliche Behörde, sondern als Körperschaft polizeiliche Thätigkeit ausübe. Doch ist dies nichts Vereinzeltes; denn es ist ja schon längst anerkannt, daß die Uebertragung polizeilicher Funktionen an die politischen Gemeinden vollzogen sei und daß diese den Charakter einer polizeilichen Behörde trage. Dasselbe ist der Fall bei der Berufsgenossenschaft[3]). Sie teilt mit der Gemeinde die öffentlich rechtliche und körperschaftliche Auffassung sowie die juristische Persönlichkeit. Wie die Ortsgemeinde ist sie eine Personen-

1) Menzel, a. a. O. 74 ff.
2) Jellinek, System des öffentl. Rechts.
3) Piloty, R.U.V.R. S. 747.

mehrheit, welcher der Staat die Erfüllung eines Teiles seiner staatlichen[1]) Aufgaben übertragen hat, zu deren Durchführung er sich zu ihren Gunsten eines Teiles seiner öffentlichen Beobachtungs-, Ueberwachungs-, Befehls- und Zwangsgewalt begeben hat. Die polizeiliche Thätigkeit verleiht der Gemeinde die Eigenschaft einer polizeilichen Behörde und ebenso der Berufsgenossenschaft.

Laband[2]) spricht zwar der Berufsgenossenschaft diesen Charakter kurzweg ab. Piloty kann die Polizeiähnlichkeit nicht leugnen. Jedenfalls hat die Berufsgenossenschaft vom Staat eine Zwangsgewalt und ist im Stande, sie allseitig auszuüben und dann ist sie eben Polizeibehörde. Natürlich ist sie keine allgemeine Polizeibehörde. Zum Unterschied davon ist auch sie, wie dies als Wesen der Sonderpolizeibehörde bereits dargestellt wurde, sachlich auf eine besondere polizeiliche Materie beschränkt. Sie erfreut sich auch nicht wie die Bergbehörden einer allgemeinen Delegation für den Gesamtumfang der polizeilichen Aufsichtsbefugnis. Ihre Thätigkeit liegt allein in dem Gebiete der Arbeiterversicherung und auch da kann sie ihre polizeiliche Gewalt nur durch Erlaß von Vorschriften und durch Strafandrohung ausüben, während z. B. die Möglichkeit der Zwangsersatzvornahme ihr ausdrücklich versagt ist. Diese Ansicht unterstützt auch das schon öfter zitierte Meyer'sche Verwaltungsrecht. Der Begriff der Polizeiverordnung verlangt auch noch die Möglichkeit, die Uebertretung der in ihr enthaltenen Norm mit Strafe zu bedrohen. Die berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütungsvorschriften haben es nicht unterlassen, auch dies zum Ausdrucke zu bringen. Unter Strafe[3])

1) Piloty, R.U.V.R. S. 747.
2) Laband, Staatsr. S. 286, 2. Aufl., 2. Bd.
3) Meyer, a. a. O. 74 ff.

wird allgemein die Verhängung eines Uebels verstanden und ist die Einschätzung in eine höhere Gefahrenklasse mit ihren Folgen oder die Heranziehung zu höherer Beitragsleistung und die Erhöhung der Prämien für die Bauunternehmer von den Beteiligten wohl als Uebel zu empfinden. Der Absatz 2 des § 78 des gewerblichen Unfallversicherungsgesetzes spricht direkt von Geldstrafe.

Anordnung schließlich im Sinne der Definition der Polizeiverordnung ist eine Unfallverhütungsvorschrift doch wohl.

Damit sind alle Begriffsmerkmale einer Polizeiverordnung erfüllt, die nach Art. 78 des G.U.V.G. erlassenen Vorschriften haben Polizeiverordnungscharakter. Diese Ansicht teilt Georg Meyer. Er bezeichnet die Vorschriften der Berufsgenossenschaften über Unfallverhütung direkt als Polizeiverordnung [1]). Von größtem Werte ist auch die Aeußerung Menzels [2]) in seinem österreichischen Arbeiterversicherungsrecht:

„Nach österreichischem Recht haben die Organe der Unfallversicherung, die Bruderladen, nicht wie die deutsche Berufsgenossenschaft ein Polizeiverordnungsrecht und eine eigene Strafgewalt."

Ebendort betont Menzel, daß in Oesterreich nicht ein Verordnungsrecht wegen der Unfallverhütung besteht, sondern nur eine konkrete Verfügung des Gewerbeinspektors möglich sei.

Als Hauptzeuge für die in dieser Arbeit niedergelegte Auffassung der Unfallverhütungsvorschriften ist aber Piloty [3]) zu nennen. In seinem Unfallversicherungsrecht läßt auch er die Begriffsmerkmale der Polizeiverordnung und die der

1) Meyer, a. a. O. S. 656.
2) Menzel, a. a. O. S. 76.
3) Piloty, Unfallversf.-R. S. 746 ff.

Unfallverhütungsvorschriften identisch sein. Dasselbe ist zu entnehmen aus den „Arbeiterversicherungsgesetzen", woselbst Piloty[1]) zuerst von Reichs- und Landespolizeiverordnungen, -Verfügungen und -Strafen spricht und dann von einer polizeiähnlichen Befugnis der Berufsgenossenschaften. Nachdem aber sowohl Bd. II der A.V.G. als Bd. III R.U.V.R. aus dem Jahre 1893, demselben Jahre stammen, muß Piloty's Ansicht wohl die gleiche in beiden Schriften sein. Doch wurde selbe schon im Einzelnen gewürdigt.

von Seydel's[2]) und Laband's gegenteilige Meinungen wurden bereits oben widerlegt. Ersterer widerspricht sich jedoch selbst, wenn er hier den berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütungsvorschriften die Natur der Polizeivorschriften abspricht, in seinem Gewerbepolizeirecht aber den gleichen Vorschriften dieselbe zuerkennt.

Eine Unterstützung findet die in dieser Darlegung vertretene Ansicht auch in der Praxis.

Wirschinger (bayr. Gemeindeztg.) sieht in der Berufsgenossenschaft, ähnlich, wie oben gezeigt, eine Sonderpolizeibehörde, „deren Anordnungsrecht ein vom Staate übertragenes sei und die demnach erlassenen berufsgenossenschaftlichen Vorschriften Normen eines sekundären Polizeigesetzgebungsrechtes seien; analog lägen die Verhältnisse bei den Ortspolizeiverordnungen, da auch diese Ausfluß eines bestimmten, öffentlichen, körperschaftlichen, staatlich übertragenen, sekundären Polizeigesetzgebungsrechtes seien."

Im allgemeinen polizeilichen Verordnungsrecht nimmt das der Berufsgenossenschaften eine besondere Stellung ein:

Für gewerbepolizeiliche Betriebe[3]), welche der Reichsgewerbeordnung unterliegen, sind die gewerbepolizeilichen

1) Piloty, a. a. O. S. 110 f.

2) v. Seydel, bayr. Staatsrecht, Bd. V, S. 328.

3) Piloty, Bd. III, S. 748.

Vorschriften dieses Gesetzes in erster Linie maßgebend. Auch in diesen finden sich für den Betriebsunternehmer Bestimmungen, die ihnen unter Strafandrohung die Herstellung von Einrichtungen zum Schutz der Arbeiter gegen Gefahren für Leib und Leben zur Pflicht machen. Das Gesetz legt den Unternehmern die Verpflichtung auf, die Arbeitsräume, die Maschinen und die Gerätschaften so zuzurichten, daß die Arbeiter soweit geschützt sind, als dies der Betrieb seiner Art nach zuläßt. Diese Sätze der Reichsgewerbeordnung tragen, obwohl ganz allgemein gehalten, nicht etwa nur den Charakter künftig zu erlassender Normen oder leitender Grundsätze der Verwaltung, sondern sind Rechtsnormen, polizeilicher Natur. Sie binden alle Unternehmer von Gewerbebetrieben im Sinn der Reichsgewerbeordnung, ob sie nun bei einer Berufsgenossenschaft sind oder nicht. Sie sind also nicht auf den Genossenschaftsbezirk beschränkt, also ohne örtliche Begrenzung, sachlich jedoch gehen die Vorschriften der Berufsgenossenschaft weiter; denn sie regeln nicht nur die Einrichtungen, treffen nicht nur die Unternehmer, sondern auch die Arbeiter.

Zu den allgemeinen Normen der R.G.O.[1]), zu den spezialisierenden, dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen des Bundesrats und der Landespolizeibehörden, zu den reichsrechtlichen und landesrechtlichen, namentlich für Reichs- und Landesbetriebe geltenden polizeilichen Unfallverhütungsvorschriften verhalten sich die polizeilichen Anordnungen der Berufsgenossenschaft als auf gleicher Stufe stehend. Das Verordnungsrecht der R.G.O. und der Unfallversicherungsgesetzgebung steht in einer allerdings lockeren Verbindung. Ihre Bestimmungen decken sich im Großen und Ganzen, da namentlich durch die Vorschrift, daß die Genossenschafts-

1) Piloty, R.U.V.R. S. 748 ff.

vorstände von den Unfallverhütungsvorschriften der Gewerbeordnung benachrichtigt werden müssen, eine einheitliche Aufstellung derselben ermöglicht ist. Darin liegt zugleich ein Beweis für die polizeiliche Gleichberechtigung der Berufsgenossenschaft, die dadurch anerkannt wird. Der Unterschied zwischen dem berufsgenossenschaftlichen und gewerblichen Verordnungsrecht liegt in der Hauptsache in der Verschiedenheit der Rechtsquellen. Die berufsgenossenschaftlichen Anordnungen ergehen selbständig auf Grund der Unfallversicherungsgesetzgebung und sind nicht nur Ausführungsvorschriften der Gewerbeordnung.

Es wurde auch schon erwähnt, daß auf Grund der Unfallversicherungsgesetzgebung Bundesrat und Landespolizei ebenfalls ein Verordnungsrecht ausüben können. Eine Konkurrenz der berufsgenossenschaftlichen Verordnung ist nur möglich mit den Vorschriften der Landespolizeibehörden. Für die Vermeidung einer Kollision ist jedoch dadurch gesorgt, daß eine gegenseitige Mitteilung der zu erlassenden Vorschriften angeordnet ist.

§ 81 G.U.V.G., 89 L.U.V.G. und 44 B.U.V.G.

Formell werden die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaft durch die Genossenschaftsversammlung erlassen, im Falle statutarischer Niederlegung auch durch den Vorstand. —

Natürlich ist es klar, daß nicht jede unfallverhütende Vorschrift der Berufsgenossenschaft eine Verordnung sein muß. Dies ist schon ausgeschlossen durch den Begriff der Verordnung. Sobald das Moment der Allgemeinheit wegfällt, hat die Vorschrift nur den Charakter einer Polizeiverfügung. Sie sind dann, wie eben schon dargestellt, konkrete Anordnungen, die auf der Basis der Unfallversicherungsgesetzgebung in deren gesetzlichen Schranken sich bewegend, spezielle Pflichten begründen. Z. B. es ist der

Fall, wenn die Berufsgenossenschaft einem bestimmten Unternehmer eine bestimmte Auflage macht. Die Verfügung dürfte beispielsweise folgenden Inhalt haben:

Der Unternehmer X. hat den und den Aufzug zu beseitigen, während die Verordnung lauten würde:

Das Anbringen von Aufzügen an der Außenseite von Gebäuden ist bei Strafe der Einsetzung in die nächst höhere Gefahrenklasse verboten — oder: das Besteigen im Lauf befindlicher Aufzüge ist den Arbeitern bei Strafe von 3 Mk. verboten. —

Sachlich beschränken sich die Vorschriften über Betriebseinrichtungen thatsächlich nicht nur auf die Anlage der Einrichtungen, sondern auch auf die Betriebsweise.

Die sämtlichen Unfallverhütungsvorschriften sind enthalten in den amtlichen Nachrichten und zusammengestellt in R. Platz „Unfallverhütungsvorschriften". Mögen hier einige derselben folgen:

„Alle zum Betrieb gehörigen[1]) baulichen Anlagen sind in bausicherem Zustande zu erhalten und, um Personen aus Feuersgefahr leicht retten zu können, ist für zweckentsprechende Bauart von Ausgängen, Ausgangsthüren, Treppen und Fenstern Sorge zu tragen."

Besonders eingehende Vorschriften darüber sind für die chemischen Fabriken wegen der vorhandenen Explosiv-Gefahr erlassen.

„Es ist Sorge zu tragen, daß die Verkehrswege in allen Arbeitsstätten in gutem Zustand erhalten und durch Anhäufung von Material oder durch Transport von Gegenständen nicht versperrt werden."

Hierher gehören auch die Gebote der Absperrung der Wege zwischen bewegten Maschinen und Transmissionsteilen

1) Syst. Uebers. der Unf.-Verh.-Vorschr.

für Unberufene, die Instandhaltung der Böden in gutem Zustande, das Gebot an die Arbeiter, nur die ihnen zugewiesenen Treppen, Ein- und Ausgänge zu benützen.

Ferner:

„Gallerien, Bühnen, Uebergänge, Treppenöffnungen, Treppen sind wenigstens auf einer Seite mit einem Geländer zu versehen sowie mit einer in bestimmter Höhe zu haltenden Fußleiste."

„Lucken sind mit einer Brustwehr zu versehen und bei eintretender Dunkelheit zu beleuchten."

„Alle Arbeitsstätten und Verkehrswege sind, soweit die Natur des Betriebes es gestattet, für die Dauer ihrer Benützung ausreichend zu beleuchten.

„Die Unternehmer haben für die Instandhaltung der Schutzvorrichtungen Sorge zu tragen und die Ausführung der für den Betrieb erlassenen Unfallverhütungsvorschriften zu überwachen.

Nichtbenutzung der vorhandenen Sicherheits-Vorrichtungen ist strafbar.

Personen, die mit Krankheiten, die sie besonderen Gefahren aussetzen, z. B. Kurzsichtigkeit, behaftet sind, haben dies anzugeben und dürfen bei Arbeiten, die in diesem Falle besonders gefährlicher Natur sind, nicht beschäftigt werden."

Besondere Vorschriften für das Verhalten der Versicherten finden sich dort etwa folgende:

„Das Schlafen und Ausruhen an Kesselmauerungen, auf Dächern, in Gruben ist bei Strafe verboten.

Das Betreten explosivgefährlicher Räume mit offenem Feuer ist verboten. — Dampfkesselwärter haben sich genauestens an die an einer in die Augen fallenden Stelle in Plakatform, in lesbarem Zustande zu erhaltende Vorschrift zu halten.

Betriebsart, Zahl der Beschäftigten bei der unteren Verwaltungsbehörde anzumelden, welche die nicht Angemeldeten nach ihrer Kenntnis ergänzen kann und die Unternehmer zur Auskunfterteilung durch Geldstrafen anhalten kann. Dazu ist hier auch zu erwähnen, die durch das S.U.V.G. gebotene Untersuchung der Fahrzeuge.

Eine dritte Gruppe polizeilicher Vorschriften der Unfall-Versicherungsgesetzgebung ist die dort gegebene polizeiliche Strafbefugnis. Es enthält nämlich die Unfallversicherungsgesetzgebung drei Arten von Strafbestimmungen.

1. Bestimmungen mit Kriminalstrafandrohung G.U.V.G. §§ 107—108 [1]).
2. Bestimmungen mit Ordnungsstrafandrohung.
3. Bestimmungen mit Androhung polizeilicher Exekutivstrafen.

Um darauf näher einzugehen! Unter Kriminalstrafe versteht man jene Strafe, die zur Sühne einer begangenen strafbaren Handlung verhängt wird, wie z. B. dies der Fall ist bei allen durch das Reichsstrafgesetzbuch angedrohten Strafen, ebenso bei den obenbezeichneten. Diese Paragraphen enthalten die Bestimmungen für Vergehen des allgemeinen Strafrechts, zu deren Aburteilung das Landgericht zuständig ist (G.V.G. § 73 Ziff. 1).

Schwerer ist zu unterscheiden zwischen Ordnungsstrafe und Polizeistrafe.

Ordnungsstrafrecht oder, wie Rosin [3]) sagt, das Verbandsstrafrecht ist dasjenige Strafrecht, das dem Verbande dient, innerhalb seiner Mitgliedschaft die Ordnung aufrecht zu erhalten, d. h. die Mitglieder zur Erfüllung ihrer Ver-

1) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen, Mayer, a. a. O.

2) Liszt, Strafrecht.

3) Rosin, R. d. A.V. S. 805 ff.

bandsobliegenheiten anzuhalten. Das Ordnungsstrafrecht wird meist ein autonomes sein, soweit im Rahmen der Zweckbestimmung der Genossenschaft diese die ihr immanente Herrschaft über ihre Mitglieder ausübt. Es liegt diese Gewalt schon im Charakter jeder Korporation und ist Voraussetzung derselben nicht, wie Hoffmann behauptet, ist eine spezielle Verleihung nötig, natürlich nur unter der Beschränkung auf den Zweck der Genossenschaft. Die Ordnungsstrafen haben die Eigentümlichkeit, daß sie nicht auf einer Strafpflicht beruhen, sondern in das Ermessen der Verhängungsberechtigten gestellt sind. Sie haben Aehnlichkeit mit der Kriminalstrafe dadurch, daß auch sie erst verhängt werden können, wenn eine strafbare Handlung bereits begangen ist und wie die Kriminalstrafen unterliegen auch sie dem Satze: ne bis in idem.

Von der Disziplinarstrafe unterscheiden sie sich dadurch, daß eine Disziplinarstrafbefugnis ein Abhängigkeitsverhältnis bei der Person voraussetzt und eine Verletzung der in dem Abhängigkeitsverhältnis liegenden positiven Pflicht.

Welch' ganz andere Natur die Polizeistrafe trägt, ist oben schon auseinandergesetzt! Hier möge nur erwähnt werden, daß die Polizeistrafe der Erhaltung einer ungestörten Wohlfahrt dient, nicht der Wiederherstellung gestörter Wohlfahrt oder Sühne dafür! Es soll nur die Gefahr einer solchen beseitigt werden und ist diese Strafe so oft verhängbar, als die Gefahr auftritt und solange bis sie beseitigt ist, d. h. der gesetzmäßige Zustand wieder hergestellt ist. Eine Rechtsverletzung oder die Verletzung einer Vorschrift braucht noch nicht zu Tage getreten sein, auch ist sie von der Frage nach dem absoluten Verschulden unabhängig. Die Polizeistrafe muß zuvor angedroht werden. Sie unterscheidet sich von der Kriminalstrafe und Ordnungsstrafe dadurch, daß eine Uebertretung noch nicht stattgefunden hat, von der

letzteren auch dadurch, daß sie nicht im partiellen Interesse der Korporation, sondern in dem der Allgemeinheit Anwendung findet. Sie dient dem Staatserhaltungszweck direkt, kann aber auch indirekt der Korporation von Nutzen sein, soweit die beiderseitigen Interessen Hand in Hand gehen. Gleichgiltig ist es für das Wesen der Polizeistrafe, ob sie von einer staatlichen oder nicht staatlichen Behörde ausgeht. Von Bedeutung ist nur, daß eine mit polizeilichen Befugnissen ausgestattete Behörde sie verhängt, denn es kann ja der Staat sein allgemeines polizeiliches Recht durch Gesetz auf besondere Behörden übertragen haben. Die Unfallversicherungsgesetze haben, wie schon des Näheren ausgeführt wurde, eine polizeiliche Delegation an die Berufsgenossenschaften und deren Vorstände geschaffen. Diese üben auch im Vereine mit den allgemeinen Polizeibehörden Polizeistrafgewalt aus im Sinne der Unfallversicherung.

Ganz ohne Wert für die Entscheidung der Polizeistrafe ist es namentlich, wem die als Ergebnis der Strafe sich darstellende Geldsumme im Falle der Geldstrafe zufällt, da in vielen Fällen der Staat dieselbe öffentlichen Verbänden unter besonderer Begünstigung ihrer Zwecke zuwendet.

So ist denn als Beweis für den polizeilichen Charakter der hier als polizeilich ins Auge gefaßten Strafen der Unfallversicherungsgesetze zusammenzufassen, daß sie

1. keine Kriminalstrafen sind, da keine strafbaren Handlungen vorausgingen,
2. keine Ordnungsstrafen, da sie nicht innerhalb der Korporationsstrafbefugnisse gegeben werden und über den Kreis der Korporation hinausgehen.

Das sind nämlich diejenigen Strafen, wodurch die Befolgung der Unfallverhütungsvorschriften und die Ermöglichung der Betriebsüberwachung erzwungen werden kann (§ 80 G.U.V.G.).

Menzel[1]) spricht in dieser Beziehung von Strafen für Polizeiübertretungen und begründet seine Ansicht durch die urteilenden Behörden, die Verwaltungsbehörden. Rosin hatte in seiner Schrift das Recht der öffentlichen Genossenschaft[2]) die Strafvorschriften der Unfallverhütung, soweit sie sich auf die Arbeiter erstrecken, als polizeiliche Strafvorschriften bezeichnet. In seinem Rechte der Arbeiterversicherung[3]) nimmt er dies wieder zurück ohne jede Anführung von Gründen, d. h. er nennt es empfehlenswert, sie nicht als polizeilich zu betrachten, da sie nur mittelbar dem Staatsinteresse, unmittelbar dem Verbandsinteresse dienen. Es wurde aber das Gegenteil oben schon in entsprechender Weise gewürdigt.

Noch leichter ist v. Seydel zu widerlegen, der in seinem Gewerbepolizeirecht ganz dieselben Strafen unter denselben Umständen als polizeilich bezeichnet, dies aber hier zu leugnen versucht.

An dieser Stelle dürfte es vielleicht noch zum Schlusse von einigem Interesse sein, zu zeigen, wie in Literatur und Praxis eine Reihe von Gesetzen, als mit polizeilichem Inhalt versehen, anerkannt werden und kann es als erfreulicher Beweis für die hier aufgestellten Behauptungen angesehen werden, daß die entsprechenden, dort getroffenen Bestimmungen nicht nur Aehnlichkeit, sondern sogar Uebereinstimmung mit den hier angezogenen haben.

Zuerst ist hier zu nennen das Berggesetz[4]) und seine Novelle vom 24. Juni 1892, die den Oberbergämtern, deren sonderpolizeilicher Behördencharakter bereits oben mit dem der Berufsgenossenschaft verglichen wurde, eine allgemeine

---

1) Menzel, österr. Arbeiterversicherungsrecht, S. 121.
2) a. a. O. S. 189, 195.
3) S. 809 Nr. 16 a. a. O.
4) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Pr.

Delegation zu Polizeiverordnung und Polizeistrafrecht gegeben haben. In ganz ähnlicher Weise, wie in der Unfallversicherungsgesetzgebung die Berufsgenossenschaften, haben auch sie die Aufgabe der Bekämpfung der Gefahren für die Wohlfahrt, indem sie für den Schutz von Leben und Gesundheit, Sitte und Anstand ihrer Arbeiter Sorge zu tragen haben. Die hierüber getroffenen Bestimmungen gleichen größtenteils den auf Grund der Unfallversicherungsgesetze erlassenen vollständig und noch nie wurde ihr polizeilicher Charakter angezweifelt.

Genau so ist der Fall gelagert bei den aus der Delegation der Reichsgewerbeordnung[1]) hervorgegangenen Vorschriften. Die Reichsgewerbeordnung hat ein großes Gebiet polizeilicher Befehlszuständigkeit eröffnet, sie hat polizeiliche Vorschriften geschaffen über Art, Umfang, Entstehung, Ueberwachung von gewerblichen Betrieben. Nicht zum wenigsten aber hat sie für das gewerbliche Hilfspersonal auch in sozialpolitischer Hinsicht gesorgt und hat ihre Sorge in genau derselben Weise und unter denselben Verhältnissen in die Erscheinung treten lassen.

Die polizeiliche Natur der hier ergangenen Vorschriften hat stets ihre Bestätigung gefunden. Seydel und Laband bezeichnen die Gewerbeordnung als ein System öffentlich rechtlicher Beschränkungen der Gewerbefreiheit durch polizeiliche Bestimmungen.

Nicht weniger haben die Krankenversicherungsgesetze eine Fülle polizeilicher Bestimmungen und Befugnisse aufzuweisen, die nicht im Geringsten unterschieden sind von denen der Unfallversicherungsgesetze. —

Die Entwickelung des Polizeibegriffs und seiner formellen Aeußerung, die Verwendung des dadurch erlangten Gesichts-

---

1) v. Seydel, Gewerbepolizeirecht.

punktes bei dem Studium der Unfallversicherungsgesetze und die Vergleichung mit der anderen Gesetzgebung und deren Auffassung in der Literatur dürfte im Allgemeinen gezeigt haben, daß die Unfallversicherungsgesetze eines polizeilichen Inhaltes nicht ermangeln und dürfte am Schlusse dieser Betrachtung die Behauptung Platz finden, daß, wenn heute noch der alte Polizeibegriff in Geltung wäre, die ganze Unfallversicherungsgesetzgebung, ja die ganze Arbeiterversicherungsgesetzgebung den Namen einer Polizeigesetzgebung verdienen würde.

Literatur.

1. Rosin, Recht der Arbeiterversicherung.
2. Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen.
3. Piloty, Arbeiterversicherungsgesetze des deutschen Reiches, 1893.
4. Menzel, Oesterreichisches Arbeiterversicherungsrecht.
5. Piloty, das Unfallversicherungsrecht.
6. Rehm, Versicherungsunternehmungen.
7. Hoffmann, Arbeiterversicherungsgesetze (in der Sammlung von Branchitsch).
8. Schmitz, Arbeiterversicherung, 1. Band.
9. Gräf, Unfallversicherungsgesetze des deutschen Reiches.
10. von Bojanowski, Unternehmer und Arbeiter nach englischem Recht.
11. Schmitz, Arbeiterversorgung, Bd. II, III, V.
12. Gg. Meyer, Verwaltungsrecht, Lehrbuch.
13. von Seydel, Gewerbepolizeirecht nach der R.G.O. 1881.
14. Systematische Uebersicht der von den gewerblichen Berufsgenossenschaften des deutschen Reiches erlassenen Unfallverhütungsvorschriften, herausgegeben vom Verband der deutschen Berufsgenossenschaften.
15. Laband, deutsches Staatsrecht.
16. von Seydel, bayr. Staatsrecht.
17. die bayr. Gemeindezeitung.
18. F. L. Wirschinger, die Unfallverhütung in der Land- und Forstwirtschaft, Beil. zur bayr. Gemeindezeitung 1894.
19. v. Pözl, Lehrbuch des bayr. Verfassungsrechts 1877.
20. Archiv für öffentliches Recht.